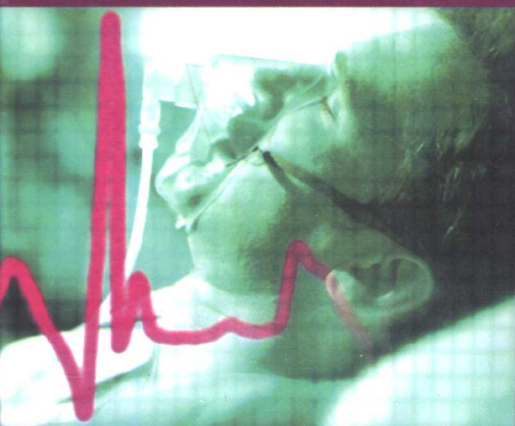


ANQUAN SHENGCHAN
JIAOYU



《21世纪安全生产教育丛书》编写组

工伤保险政策知识读本

◆ 21世纪安全生产教育丛书

中国劳动社会保障出版社

· 21 世纪安全生产教育丛书

工伤保险政策知识读本

《21 世纪安全生产教育丛书》编写组

中国劳动社会保障出版社

翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

工伤保险政策知识读本/“21世纪安全生产教育丛书”编写组
编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2000. 7

21世纪安全生产教育丛书

ISBN 7-5045-2874-9

I. 工...

II. 2...

III. 工伤事故-意外伤害保险-通俗读物

IV. F840. 61

中国版本图书馆CIP数据核字(2000)第02995号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码: 100029)

出版人 唐云岐

*

中国铁道出版社印刷厂印刷 新华书店经销

850×1168毫米 32开本 7.375印张 188千字

2000年7月第1版 2000年7月第1次印刷

印数: 5000册

定价: 11.00元

读者服务部电话: 64929211

发行部电话: 64911190

内 容 提 要

本书是《21 世纪安全生产教育丛书》之一，主要内容有：我国工伤保险政策及改革目标，国际工伤保险制度发展概况，我国部分省市工伤保险法规及改革经验，工伤保险典型案例咨询指导等。

本书可供各省市安技部门干部，各企业厂长、经理、安技人员及广大职工使用。

ABES9/00

前 言

跨入 21 世纪，在全球经济一体化的趋势下，随着我国加入 WTO 的步伐加快，我国的安全生产、劳动保护工作与经济建设一样，必将逐渐与国际接轨。面对未来的挑战，为实现我国 21 世纪社会经济可持续发展和人民生活质量进一步提高的战略目标，我们必须认真学习、全面贯彻落实江泽民总书记关于安全生产工作的一系列重要指示，进一步提高全民族的安全意识，以更高的标准，以对人民的安危高度负责的精神抓好安全生产、劳动保护工作，抓好企业广大职工的安全生产教育。为此，我们组织了国家经贸委、劳动和社会保障部、国家质量技术监督局、卫生部等部门的有关专家，编写了这套“21 世纪安全生产教育丛书”。

本套丛书共 7 册：《厂长（经理）安全生产管理读本》《企业安全生产法规简明读本》《职业安全卫生管理体系实施指南》《新工人入厂安全教育读本》《企业安全员工作指导读本》《工伤保险政策知识读本》《劳动保护争议与仲裁典型案例评析指导读本》。专家们在编写本套丛书的过程中，以国家安全生产、劳动保护的方针、政策、法律法规为依据，以有关安全科学技术和安全管理理论为指导，既面向 21 世纪我国安全生产、劳动保护工作的发展趋势，又紧密结合经济体制改革中企业安全生产工作的实际；既总结了近年来安全生产、劳动保护工作的成熟经验，又介绍了国务院机构改革之后行使安全生产综合管理及国家监督职权的职能部门职责，以及新的管理知识与技术；既考虑了企业职工의 应知应会基本需要，又照顾到领导干部及安技人员扩大知识面的需求。

这套丛书大多以问答形式编写，按章节编排，力求做到内容

科学实用，观点正确无误，结构层次清晰，文字通俗易懂、简明扼要。本套丛书可以作为对企业职工进行全员安全教育的教材，也可以作为企业领导、企业安全工作的专（兼）职安全干部、安全监督人员及工会劳动保护监督检查人员的工具书。

参加本套丛书的主要编写人员有：隋鹏程、吴宗之、宋大成、李传贵、曾宪树、陈全、魏利军、刘倩、邢新民、沈翔、李征宇、邢磊、周超、高永新、韩伟、林京耀、张力娜、李志华、陶守华、彭四盟、吴蓉芬、陶龙扣、傅美秀、孟昭武、高玲、刘永恒、张卫东、刘述等。

《21 世纪安全生产教育丛书》编写组

目 录

一、我国工伤保险政策及改革目标.....	(1)
1. 发生职业伤害会产生什么严重后果?	(1)
2. 我国工伤保险制度改革的现状及目标 是什么?	(5)
3. 《企业职工工伤保险试行办法》的主要 内容是什么?	(12)
4. 工伤认定的政策是什么? 如何操作?	(20)
5. 什么是工伤评残标准, 如何实施?	(27)
6. 工伤保险待遇项目和标准是什么?	(34)
7. 处理工伤保险待遇的政策是什么?	(41)
8. 企业的工伤保险责任是什么?	(48)
9. 职工的工伤保险权利和义务是什么?	(54)
10. 怎样进行工伤预防和职业康复?	(58)
11. 我国机关事业单位的工伤保险政策是 什么?	(65)
二、国际工伤保险制度发展概况.....	(71)
1. 英国、德国、俄罗斯等 7 国工伤保险 现行制度是什么?	(71)
2. 国际工伤保险发展趋势是什么?	(84)
三、我国部分省市工伤保险法规及改革经验.....	(87)
1. 海南经济特区域镇从业人员工伤保险条例	(87)
2. 广东省社会工伤保险条例	(97)
3. 大连市城镇企业职工工伤保险规定	(107)

4. 大连市城镇企业职工工伤保险补充规定	(117)
5. 大连市劳动保险公司关于加强城镇企业职工 工伤保险管理有关问题的通知	(121)
6. 南昌市劳动局关于实行《南昌市工伤保险费 率浮动办法》的通知	(125)
7. 福建省劳动厅关于进一步做好工伤保险与工 伤预防相结合工作的通知	(128)
8. 成都市劳动局实施工伤保险业务管理表格	(131)
9. 南昌市工伤保险改革与实践	(144)
10. 海南省工伤保险改革与实践	(152)
11. 福建省工伤保险改革与实践	(161)
四、工伤保险典型案例咨询指导	(169)
1. 事实劳动关系中劳动者因工负伤的判定 与赔偿	(169)
2. 工伤赔偿争议中的法与理	(172)
3. 非法用工也必须承担工伤赔偿责任	(176)
4. 承担主要责任的驾驶员受伤是否享受工 伤保险待遇	(178)
5. 工伤职工, 应正确使用你的权利	(180)
6. 服务员与顾客同样受伤待遇是否一样	(181)
7. 雇工被轧伤, 雇主理应赔偿	(182)
8. 企业拒不执行《企业职工工伤保险试行 办法》怎么办?	(184)
9. 因工负伤后不发工资该怎么办?	(187)
10. 违反劳动纪律造成工伤是否享受工伤 待遇?	(190)
11. 酒后指导驾车死亡能算工伤吗?	(191)
12. 乘单位车外出公干发生车祸死亡的职 工应如何补偿?	(193)

13. 此种作法可否视作双份补偿?	(194)
14. 我能否享受 1996 年实施的工伤保险待遇?	(195)
15. 因工外出期间患脑梗塞算不算工伤?	(196)
16. 这几种情况算工伤吗?	(197)
17. 这样规定合理吗?	(200)
18. 如何理解“酗酒”和“蓄意违章”	(201)
19. 单位隐瞒工伤不报我该怎么办?	(203)
20. 比照工伤与工伤有何区别?	(204)
21. 上班路上被水泥块砸伤算不算工伤?	(205)
五、国家经贸委、劳动和社会保障部、全国总工会	
举办全国安全生产与工伤保险知识竞赛	(206)
1. 全国安全生产与工伤保险有奖知识竞赛试题	(206)
2. 全国安全生产与工伤保险有奖知识竞赛	
参考复习题	(213)
六、部分省、市工伤保险机构名录	(222)

一、我国工伤保险政策及改革目标

1 发生职业伤害会产生什么严重后果？

在国际劳工术语中，职业伤害又称职业事故，包括劳动者工伤事故和职业病两类伤害。工伤保险是对职业伤害实行劳动赔偿的社会保障制度，法律法规中的“工伤”一词均涵盖工伤事故和职业病，不能理解为狭义的工伤事故。

1996年10月实施的《企业职工工伤保险试行办法》（劳部发[1996]266号），贯彻了工伤保险与事故预防相结合的指导思想和改革思路，把过去企业自管的被动的工伤补偿制度，改革成为社会化管理的工伤预防、工伤补偿、职业康复三项任务有机结合的新型工伤保险制度。因此，要了解和掌握现行工伤保险改革办法，必须首先了解和研究职业伤害发生的必然性、严重性和基本对策。

（1）国家工业化带来职业伤害

劳动者的职业伤害是在工作或劳动过程中意外发生的，或者是与从事本职工作有直接关系的。其具体原因多种多样且错综复杂，而归根到底是由于工业化产生的。道理很简单，人使用机器才会发生机械伤害；用电就会有触电伤亡的危险；下井挖煤就有发生井下事故和患尘肺病的危险；在化工厂工作或使用化学品就会发生职业中毒的危险，等等。企业工人发生的职业伤害，从具体个人来说是偶然的，但从社会总体来说是普遍的和必然的。19世纪末，英、法、德等早期工业化国家确认了《职业危险原则》：

凡是利用雇员以体力或机器从事经济活动的雇主或机构就有可能使雇员受到职业方面的伤害。这就是说，国家工业化给社会创造了巨额财富，同时也容易发生难以抗拒的意外人身伤害和职业病危害。

“职业危险原则”还确认了雇主负责职业伤害赔偿的必要性和对受伤害工人实行“无过失赔偿”的合理性。这就是：事故无论是雇主的疏忽还是受害人、同事的粗心大意，甚至根本不存在有什么过失，雇主也应进行赔偿；雇主支付职业伤害赔偿金是一笔日常开支，就像修理和维护设备的保养费和给付工资一样；赔偿金应该是企业所负责的一部分管理费用。

在世界历史上，根据“职业危险原则”产生的工伤保险制度已实行了100多年。在我国，50年代建立的工伤保险制度也实施了近半个世纪。我们应当从历史经验中认识到：职业伤害是工业化的伴生物，劳动保护和工伤保险是国家治理职业伤害所采取的基本对策，劳动保护和工伤保险都是为了保障劳动者的基本权利。

（2）职业伤害的严重性

从200年前的产业革命至今，无论是工业发达国家还是发展中国家，无一例外地都发生过各类不同程度的工伤事故和职业病。近年来国际劳工组织（ILO）统计资料的一组数字表明：全球每年发生各类事故1.25亿人次，死亡50万人（另一组数字为110万人）；平均每秒钟有4人受到伤害；每100个死者中有7人死于职业事故，有37人死于交通事故。欧盟国家每年有8000人死于事故和职业病，已累计有1000万人是职业事故的受害者。发展中国家的情况更为严重，每年有21万人死于职业事故，累计有1.5亿工人遭受职业伤害。应当指出的是：发展中国家职业伤害严重的主要原因，是经济发展滞后，工业基础薄弱，技术设备落后，公民受教育程度低等等。还有一个重要原因是发达国家对危险产业实行转移生产，例如：1984年12月3日印度博帕尔农药厂发生异氰酸甲酯毒气泄漏事故，造成2000多人死亡，20多万人受伤，这个

工厂就是美国碳联公司投资生产的。

在我国，党和政府历来十分重视劳动保护，但由于各种原因生产事故和职业病依然大量存在。有关资料表明：“八五”期间，各类事故死亡共计 46 万多人。1997 年，各类事故死亡 10 万人左右，其中：交通事故死亡 7.4 万人，各类矿山事故死亡 1 万人左右，非矿山企业死亡 0.63 万人。职业病方面，每年新增尘肺病 1.3 万例，每年有 5 000 名左右老尘肺病人死亡，目前累计存活的尘肺病人为 41 万。我国企业的职业伤害有半数以上发生在生产条件差的乡镇企业和私营企业。

(3) 职业伤害的严重后果

1) 职业伤害损害劳动者的基本权利。我国《宪法》和《劳动法》赋予劳动者享有包括安全与健康的各项权利，而用人单位没有严格执行国家的安全卫生法律、法规、标准和规章，发生各类伤亡事故和职业病就是损害了职工的安全与健康权利。如果说有些事故与职工本人违章操作有关，那么，有不少事故就是企业管理者违章指挥、冒险作业造成的，这在客观上是对职工基本权利的侵犯。

2) 职业伤害是劳动者及其家庭的灾难。“一次伤害、一片血泪”。死亡事故夺走了职工的生命，留下孤儿寡母，幸福家庭顷刻破碎；严重工伤和职业病，造成劳动者终身残疾，等于夺走半条生命，使他们不能像健全人那样工作和生活，完全、大部分或部分地丧失谋生能力，在经济上、生活上和精神上等方面都陷入长期的困难和痛苦。

3) 职业伤害影响企业的生产和工作。“事故猛如虎”，一方面是企业资产的严重破坏和损失，另一方面是对人的善后处理问题极为棘手。一旦出现“闹工伤”的局面时，劳动关系紧张，职工情绪低落，难以在短时间内恢复生产，企业领导也不得安宁。

4) 职业伤害使企业遭受重大经济损失甚至破产。事故经济损失包括直接经济损失和间接经济损失。直接经济损失较为现实和

直观，首先被反映出来。直接经济损失包括：人身伤亡后的支出经费，其中包括了各项工伤保险待遇支出；善后处理费用；财产损失价值。经济损失数额因事故大小而异，一起重大、特大事故可以损失几百万或几千万元。上亿元直接经济损失的事故也发生过，1993年深圳市清水河化学品仓库发生爆炸事故，直接经济损失超过2.5亿元。对于微利、亏损企业或者小企业来说，事故经济损失如同雪上加霜，有些企业因此破了产。

5) 职业伤害加大企业生产成本和降低市场竞争力。对多数发生职业伤害的企业来说，即使躲过破产的厄运，也由于损失严重而加大生产成本；这类企业往往苦、脏、累、险的工种较多，人工成本就比较高。企业生产成本高必定降低市场竞争能力。

6) 职业伤害成为企业改革的障碍。现在企业改革逐步加大转制、改组、兼并和破产力度。在原有“企业保险”的体制下，如何妥善安置工伤和职业病职工，就成为企业改革的难题之一。困难在于：工伤职工到哪里去？安置经费从哪里来？在企业改组、兼并时，新的企业法人总想甩掉这个包袱轻装前进，而在操作中并非轻而易举，因为社会保险体系不健全，尤其当企业破产时，这个问题则必须由法院和政府解决了。

7) 职业伤害制约国民经济可持续发展。对于一个企业来说，发生一场大事故，可以由盈利变为亏损，根本谈不上可持续发展。对于国家来说，严重的企业职业伤害，造成人员、财产和资源的巨大损失，也污染了环境和破坏了生态，制约了国民经济的可持续发展。据国际劳工专家估计，每年职业伤害的经济损失约占GDP的2.5%~4%。说明职业安全卫生工作的好与坏，可以使一个国家的国内生产总值增减2~4个百分点，这是影响国民经济全局的大事。

8) 职业伤害影响社会安定。长期以来，工伤问题的争议纠纷和上访，一直都是影响社会安定的因素之一，成为各级政府信访部门和劳动争议处理部门的经常性工作，而且处理时最棘手最复

杂最困难。特别是我国实行“生一个孩子”的生育政策，人们对生活质量和安全的要求日益提高，因此，职工及家庭在心理上很难承受职业伤害的痛苦。职业伤害影响社会安定，就是政治问题。

9) 职业伤害成为各级政府的一个难题。“为官一任，保一方平安。”一个地方出了事故，处理事故就成为当地政府的一件紧急大事。处理“人命关天”的大事，还要查处有关责任人，牵扯了他们的大量精力和时间。特别是事故发生在小煤矿和小企业，目无法制的雇主逃之夭夭，当地政府只得无奈地背上这个包袱。

10) 职业伤害影响国家形象。保证劳动者的安全与健康是社会公正、安全、文明、健康发展的基本标志之一，大事故多发，情况严重，必然有损于国家形象。

综上所述，从工伤保险与事故预防相结合的原则来研究职业伤害，我们可以得出这样的结论：任何事物都具有二重性，国家工业化给社会创造了巨额财富，也给劳动者带来职业伤害。客观地说，职业伤害只能加强预防、尽量减少，而不能完全消灭；职业伤害带来的后果，是社会经济和科学技术发展所付出的代价，政府和企业必须加强职业伤害预防和做好职业伤害善后工作；我国政府一贯坚持“安全第一、预防为主”的安全生产方针和长期以来实行工伤保险制度，现在处于改革开放和社会主义现代化建设时期，又面临着职业伤害严峻的形势，我们只有继续做好并进一步加强职业安全卫生工作和工伤保险工作，而没有任何放松或懈怠的理由。

2

我国工伤保险制度改革的 现状及目标是什么？

从 50 年代初期到现在，我国工伤保险制度经历了建立、发展和改革的过程。我们关注的重点是现阶段的改革。下面主要谈改

革的必要性、改革的原则与目标、改革的情况与效果。

(1) 我国 50 年代建立的工伤保险制度必须改革

随着新中国的成立,我国政府于 1951 年 2 月颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》,从此结束了旧中国没有法定工伤赔偿制度的历史。它的实施,为各个经济发展时期发生的事故伤害和患职业病的职工提供了医疗、收入补偿和抚恤保障,对于保障职工合法权益、安定社会和促进经济发展起了积极作用,成为我国社会保障制度不可缺少的组成部分。然而,我国工伤保险制度毕竟是在计划经济体制下形成和发展起来的,过去 40 多年中未作过修订,从而存在一些不足或缺陷。特别是进入改革开放时期后,问题就更显突出,主要是在实施范围、管理模式、政策标准及工作程序等方面,难以适应社会发展的新要求。

1) 实施范围只限于国有企业和城镇集体企业,不能维护所有企业劳动者的基本权益。改革开放以来,外商投资企业、私营企业和乡镇企业大量涌现,这些企业中有很多劳动条件和安全生产管理较差,事故和职业病发生率较高,而且基本没有实行工伤保险制度,与劳动者签订只发工资、不管伤亡的“生死合同”的现象较为普遍,一旦发生工伤和职业病,受害者和亲属的权益就难以保障。

2) “企业保险”方式难以分散劳动风险。发生工伤事故和职业病是企业及其职工面临的劳动风险或职业危险,市场经济国家是由企业参加社会保险,通过工伤保险基金分散和化解风险的。我国劳动保险基金制度建立后没有进一步发展和健全,在“文革”中又被取消了,使工伤保险变为没有基金保障的“企业保险”。工伤职工由企业管理,人员工资、医疗费、补助费和丧葬抚恤等项费用,也一概由企业“包起来”。一旦企业发生特大事故,一方面已遭受千百万元的经济损失,另一方面还要支付几十万甚至上百万元的工伤待遇费用,往往不堪负担,有的导致破产。“企业保险”的结果是企业自身难保,在市场经济的条件下,这种保险模式难

以保障职工合法权益，也极不利于企业的生存和发展。

3) 待遇标准低，工伤职工和遗属处境艰难。工伤职工和遗属是社会最困难的特殊群体，其领取的伤残或抚恤待遇，基本上还是五六十年代的待遇标准。例如，一直执行按标准工资的一定比例计发待遇的规定，而现在的企业标准工资只相当于实际收入的一半，有些企业甚至不到一半，因而导致伤残和抚恤待遇普遍偏低，加上没有建立正常调整机制，致使工伤职工和遗属的基本生活难以保障。职工发生工伤后得不到应有补偿，使企业和政府部门难以处理工伤问题，企业中“闹工伤”和职工上访事件常有发生，常常干扰企业正常生产，甚至影响社会安定。

4) 工伤认定政策和评残标准及工作程序不健全，工伤保险工作基础薄弱。认定工伤是职工享受工伤待遇的前提，但由于过去认定工伤的政策某些方面不规范，特别是往往由企业自行认定或者有关部门多头管理，缺乏统一性和公正性。评残标准是处理伤残待遇的科学依据，但由于全国没有统一的评残标准，各地的劳动能力鉴定机构和工作程序也不健全，也出现不合理不公正的问题。工伤保险制度具有很强的政策性、技术性和法制性，有关政策、标准和法制程度不健全，就不能及时、合理和公正地处理工伤问题。

5) 没有工伤预防机制，不能发挥工伤保险促进事故预防的积极作用。如同商业保险规定减灾降损的措施一样，对工伤风险进行保险，工伤保险的政策制度也必须有预防工伤的有力措施。这是工伤保险事业降低成本的需要，也是工伤保险与“安全第一，预防为主”方针相配套的需要。而过去的工伤保险工作重点只局限于事故后的赔偿，不开展事故前的预防，没有发挥社会系统工程的作用，不符合经济效益与社会效益相统一的要求。

(2) 工伤保险制度改革的原则和目标

为服从和服务于我国国民经济由计划经济体制向社会主义市场经济体制的根本转变，改革工伤保险制度的指导思想和原则应

该是：建立和完善适应社会主义市场经济体制需要的、统一的、普遍适用的、社会化的工伤保险制度，形成合理的生活保障和经济补偿机制、社会化管理机制、促进工伤预防和职业康复机制，保障职工合法权益，及时处理伤亡事故，有利于社会安定、分散风险和减轻企业负担，把工伤事故和职业病危害减少到最低程度。

改革工伤保险制度应实现以下主要目标：

1) 扩大覆盖面，保障劳动者基本权利。应当把工伤保险范围扩展到所有企业及其劳动者，使各类企业的劳动者在遭受职业伤害时都依法得到基本生活保障和经济补偿，以维护企业和社会稳定，解除劳动力流动的后顾之忧。

2) 要分散企业工伤风险，由“企业保险”转变为社会保险。按照国际惯例和社会化大生产的要求，由企业缴纳全部工伤保险费用，建立工伤保险基金，实行社会统筹，形成社会化的工伤保险制度。由社会保险经办机构统一调剂使用基金和进行管理服务，减轻企业工伤保险费用负担和行政事务负担，保证各项工伤待遇按时足额支付，而不受企业兴衰存亡的影响。

3) 工伤保险要与事故预防相结合，并做好职业康复工作。应当充分运用工伤保险的费率杠杆和行政的、经济的惩戒手段，引导和促使企业加强安全卫生管理，防止和减少伤亡事故和职业病的发生。还应当做好医疗康复、职业康复工作，帮助工伤职工恢复生活和劳动功能并从事适合其身体状况的工作。

4) 要根据社会生产力发展水平和各方面承受能力确定合理的工伤保险待遇标准。建立长期待遇调整机制，使之保障工伤职工和遗属的基本生活需要，适当补偿职工因丧失劳动能力造成的收入损失。为照顾地区间、企业间的经济效益差别，国家在规定基本待遇标准的同时，应倡导企业实行补充性工伤保险或举办群众互助性工伤保险。

5) 工伤保险管理要规范化、法制化。要根据工伤问题情况复杂、技术性强、待遇项目多、容易引起争议纠纷等特点，把工伤